



Rigsrevisionens notat om beretning om

tilskud til forskning, udvikling og demonstration på energiområdet



revision
revision

revision

Opfølgning i sagen om tilskud til forskning, udvikling og demonstration på energiområdet (beretning nr. 11/2012)

6. december 2016

RN 712/16

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om tilskud til forskning, udvikling og demonstration på energiområdet, som blev indledt med en beretning i 2013. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 25. oktober 2013.

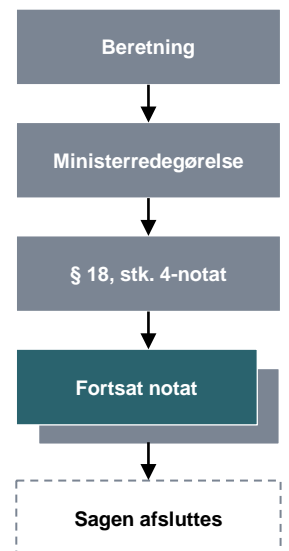
KONKLUSION

Rigsrevisionen finder Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets og Uddannelses- og Forskningsministeriets tiltag for at opstille konkrete mål for tilskudsydernes effekt og evaluere effekterne af energiforskning, -udvikling og -demonstration på tværs af ministerier og tilskudsydere tilfredsstillende og vurderer, at sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer konklusionen på følgende:

- Der er opstillet konkrete målbare mål for både Energiteknologisk Udviklings- og Demonstrationsprogram, ForskEL og for Innovationsfonden.
- Klimaministeriet har gennemført og vil fremover gennemføre tværgående evalueringer af tilskudsydernes effekt under ministeriets ressorts indsats.
- Innovationsfonden har udviklet en evalueringsramme med delmål og effektmål på porteføljeniveau, der gør det muligt at evaluere effekterne af fondens investeringer.
- Klimaministeriet og Uddannelsesministeriet har gennemført en fælles evaluering af sammenhængen i tilskud til forskning, udvikling og demonstration på energiområdet samt en brugerkortlægning for statslige tilskudsprogrammer.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i maj 2013 en beretning om tilskud til forskning, udvikling og demonstration på energiområdet. Beretningen handlede om det daværende Klima-, Energi- og Bygningsministeriets (nu Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet) og det daværende Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelsers (nu Uddannelses- og Forskningsministeriet) tilskud til forskning, udvikling og demonstration på energiområdet. Formålet med undersøgelsen var at vurdere, om ministerierne og tilskudsyderne styrede og administrerede tilskuddene effektivt. Undersøgelsen omfattede de 4 største tilskudsydere: Energiteknologisk Udviklings- og Demonstrationsprogram (EUDP) og ForskEL under Energi-, Forsynings, og Klimaministeriets (herefter Klimaministeriet) ressort og Det Strategiske Forskningsråds programkomite for bæredygtig udvikling og Højteknologifonden under Uddannelses- og Forskningsministeriets (herefter Uddannelsesministeriet) ressort.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, bemærkede de, at styringen af tilskuddene havde været utilfredsstillende, idet ministerierne ikke havde fastsat en samlet strategi eller konkrete mål for området. Statsrevisorerne anbefalede, at ministerierne evaluerede effekterne af energiforskning, -udvikling og -demonstration på tværs af ministerier og tilskudsydere. Statsrevisorerne konstaterede desuden, at ministeriernes administration af tilskuddene var mindre effektiv, idet tilskudsadministrationen forekom unødigt kompliceret.

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Et opfølgingspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

Opfølgingspunkt	Status
Klimaministeriets og Uddannelsesministeriets initiativer for at sikre, at de administrative procedurer for tilskudsyderne skal være så enkle og ensartede som muligt på tværs af de 2 ministerområder under hensyntagen til de forskellige tilskudsyderes lovgrundlag og formål.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 25. oktober 2013.
Klimaministeriets og Uddannelsesministeriets overvejelser om at opstille konkrete mål for tilskudsyderens indsats.	Behandles i dette notat.
Klimaministeriets og Uddannelsesministeriets arbejde med at evaluere effekterne af energiforskning, -udvikling og -demonstration på tværs af ministerier og tilskudsydere.	Behandles i dette notat.

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på de punkter, der ikke tidligere er afsluttet.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Klimaministeriets og Uddannelsesministeriets initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Klimaministeriets og Uddannelsesministeriets initiativer i forhold til de udestående opfølgingspunkter. Gennemgangen er baseret på møde, samtaler og skriftlig korrespondance med Klimaministeriet og Uddannelsesministeriet og på redegørelser og materiale fra Klimaministeriet og Uddannelsesministeriet.

7. Rigsrevisionen har siden afgivelsen af notat til Statsrevisorerne af 25. oktober 2013 fulgt området gennem brevvæksling og møde med Klimaministeriet og Uddannelsesministeriet. Vi har afventet de 2 ministeriers arbejde med at gennemføre en fælles evaluering og opstille konkrete mål. Vedrørende opstilling af mål har vi bl.a. afventet, at der i efteråret 2015 kom en ny bestyrelse for EUDP, og at der i efteråret 2016 blev vedtaget en ny strategi for perioden 2016-2019, der bl.a. omfatter effektmål for EUDP's indsats.

Opstilling af konkrete mål for tilskudsydernes indsats

8. Statsrevisorerne bemærkede, at styringen af tilskuddene havde været utilfredsstillende, idet ministerierne ikke havde fastsat en samlet strategi eller konkrete mål for området.

9. Det fremgik af beretningen, at ministerierne og tilskudsyderne til en vis grad styrede tilskuddene til forskning, udvikling og demonstration på energiområdet effektivt. De enkelte tilskudsydere havde strategier, men ikke konkrete mål for indsatsen. På tværs af ministerierne fandtes der hverken en fælles strategi eller konkrete mål for tilskuddene. Rigsrevisionen anbefalede på den baggrund, at ministerierne overvejede at udarbejde en samlet strategi og opstille konkrete mål for indsatsen.

10. Det fremgik af Rigsrevisionens notat til Statsrevisorerne af 25. oktober 2013, at klimaministeren og uddannelsesministeren havde overvejet at udarbejde en samlet strategi og opstille konkrete mål for den samlede indsats, men at ministrene vurderede, at det ikke var hensigtsmæssigt at opstille en samlet strategi. Det fremgik yderligere af notatet, at Rigsrevisionen anerkendte, at de strategiske overvejelser må tage udgangspunkt i de enkelte tilskudsyderes regelgrundlag, og at disse bindinger gør det vanskeligere at udarbejde en fælles strategi. Rigsrevisionen anbefalede dog fortsat, at ministerierne opstillede konkrete mål for indsatsen.

Opstilling af konkrete mål for ForskEL

11. Energistyrelsen og Energinet.dk har i sine redegørelser oplyst, at der for ForskEL er gennemført en række initiativer for at opstille konkrete mål for resultaterne af støttegivningen under ForskEL-programmet.

Vores gennemgang af redegørelsen samt baggrundsmateriale om opstilling af mål for ForskEL fra Energinet.dk viser, at Energinet.dk fra 2016 har arbejdet med måling og målsætninger inden for rammerne af virksomhedens egne målstyringsværktøjer. Der er med dette arbejde indført en succesindikator (Key Performance Indicator (herefter KPI)) der gør, at ForskEL-programmets værdiskabelse skal kunne måles 2-4 gange årligt.

Metoden er baseret på et spørgeskema med 29 spørgsmål om de enkelte projekters teknologiske resultater, bidrag til klima- og energimål, videnskabelse, udbredelse af resultater samt risikovillighed. Spørgeskemaet besvares af projekterne selv og af en ekstern evaluator. På baggrund af besvarelserne udregnes der en målopfyldelsesgrad for projekterne, hvor et resultat på 100 % er lig målopfyldelse. Energinet.dk forventer at gennemføre en evaluering af KPI-konceptet i 2017 med henblik på behovet for revurdering af konceptet.

Opstilling af konkrete mål for EUDP

12. Fastsættelse af konkrete mål for EUDP's støttegivning indgik i arbejdet med at forny EUDP's strategi for perioden 2016-2019, der blev igangsat ultimo 2015. EUDP beskriver i strategien, at EUDP vil anvende et sæt vurderingskriterier og effektmål til udmøntning af støtten. Vurderingskriterierne anvendes ved udvælgelsen af projekter til støtte og ved afslutning af projekter, mens effektmålene anvendes løbende og ved fremtidig evaluering af EUDP. Vurderingskriterierne og effektmålene er knyttet til de energipolitiske målsætninger, som EUDP skal understøtte, jf. lov om EUDP.

Tabel 1. Eksempler på vurderingskriterier og effektmål for EUDP's indsats

Energipolitisk målsætning	EUDP vurderingskriterie tilknyttet den enkelte målsætning	Effektmål for EUDP's indsats frem til og med 2019
Klima- og miljøhensyn	Projektets bidrag til reduktion af klimagas-ser og andre miljøhæmmende faktorer.	Projekter med målsætning om, at de bidrager substantielt til bedre klima og miljø skal kvalitatativt gøre rede for dette bidrag. Minimum 8 ud af 10 af projekterne skal føre til det resultat, som er tilstræbt i ansøgningen eller bedre.
Vækst og beskæftigelse	Projektets økonomiske effekter genereret inden for 1-5 år efter afslutning målt på omsætning, eksport og beskæftigelse.	Projekterne skal have beskæftigelseseffekter, der som minimum overstiger historisk niveau målt på seneste evaluering. Projekterne skal have meromsætnings-effekter, der som minimum overstiger historisk niveau målt på seneste evaluering. Projekterne skal have eksportmeromsætnings-effekter, der som minimum overstiger historisk niveau målt på seneste evaluering.
Forskning, der forbedrer udvikling og demonstration af en energiteknologi	Forskning af faglig høj kvalitet i forbindelse med et konkret udviklingsforløb for en teknologi.	Projekterne skal have effekter i form af publikationer i "peer-reviewed journals", der som minimum overstiger historisk niveau målt på seneste evaluering.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af EUDP-Strategi 2016-2019.

Det fremgår af EUDP's strategi, at EUDP vil arbejde videre med at justere og systematisere dataindsamlingen, så effekterne kan dokumenteres. EUDP vil desuden i samarbejde med de øvrige forsknings-, udviklings- og demonstrationsprogrammer under Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet løbende forbedre indsatsen, hvor det er muligt. EUDP lægger i denne forbindelse særligt vægt på at igangsætte en proces, der sikrer datagrundlaget for indikatorerne for effektmålene, samt at anvende en mere kvalitativ og deskriptiv tilgang til den mindre del af EUDP's indsats, der bærer præg af netværks- og videnhjemtagseffekter.

Opstilling af konkrete mål for Innovationsfonden

13. Innovationsfonden blev stiftet den 1. april 2014 ved sammenlægning af Det strategiske Forskningsråd, Rådet for Teknologi og Innovation og Højteknologifonden. Det fremgår af redegørelsen fra Styrelsen for Forskning og Innovation, at Innovationsfondens sekretariat i løbet af 2015 har arbejdet med at opstille effektkæder og effektmål af fondens aktiviteter.

I juni 2016 offentliggjorde Innovationsfonden en publikation om effektmåling af Innovationsfondens projekter. Innovationsfonden har med strategiarbejdet opstillet 8 effektmål på porteføljeniveau, der er knyttet til det overordnede mål om at øge vækst og beskæftigelse i Danmark, samt de 5 delmål for fonden, som er fastlagt i lov om Danmarks Innovationsfond. For hvert af Innovationsfondens 8 effektmål på porteføljeniveau er der fastlagt fagligt grundlag og forslag til målemetode til brug for opgørelse af effekterne.

Innovationsfondens elmål er at bidrage til:

- *innovative virksomheder i vækst*
- *højtuddannede i den private sektor*
- *private investeringer i forskning og udvikling*
- *kobling af god forskning og innovation*
- *løsning på samfundsudfordringer.*

Tabel 2. Eksempler på Innovationsfondens effektmål

Målsætning	Målemetode (forslag)
Virksomhederne i fondens portefølje skal vokse og øge deres værdiskabelse markant.	Virksomhedernes værdiskabelse måles som værditilvækst i alt og pr. fuldtidsansat (arbejdsproduktivitet). Om muligt sammenholdes den øgede værdiskabelse med fondens investering.
I projekter finansieret af fonden skal der gennemsnitligt publiceres 5 artikler i de bedste (top 1 %) tidsskrifter pr. 100 mio. kr., fonden investerer.	Projekternes peer reviewed-publikationer kortlægges med hensyn til tidsskrifternes rangering, antal citationer og eventuelt impact.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Innovationsfonden.

Vurdering

14. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Klimaministeriet og Uddannelsesministeriet har opstillet relevante KPI'er, vurderingskriterier og effektmål for de undersøgte tilskudsydere. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.

Evaluering af effekterne af energiforskning, -udvikling og -demonstration på tværs af ministerier og tilskudsydere

15. Statsrevisorerne anbefalede, at ministerierne evaluerede effekterne af energiforskning, -udvikling og -demonstration på tværs af ministerier og tilskudsydere.

16. Beretningen viste, at de enkelte tilskudsydere i varierende omfang havde evalueret effekterne af deres tilskud. Derimod havde ministerierne ikke tværgående evalueret effekten af tilskuddene – hverken inden for eller på tværs af ministerierne.

17. Klimaministeren og uddannelsesministeren oplyste i deres redegørelser, at de på baggrund af Statsrevisorernes anbefaling ville igangsætte en forundersøgelse for at afdække, hvordan der kunne foretages en evaluering af støtten til forskning, udvikling og demonstration på energiområdet, som tog hensyn til tilskudsydernes forskellige formål og mål. I den anledning inviterede de Rigsrevisionen til en dialog om tilrettelæggelsen af evalueringen.

18. Rigsrevisionen deltog i februar 2014 i et møde med Styrelsen for Forskning og Innovation og Energistyrelsen om fælles evaluering af forskning, udvikling og demonstration på energiområdet. På mødet gav Rigsrevisionen kommentarer til de 2 styrelses oplæg til tværgående evaluering af støtte til energiforskning, -udvikling og -demonstration og understregede bl.a. vigtigheden af at opstille konkrete mål, og at evalueringer gennemføres af uafhængige parter. Rigsrevisionen opfordrede desuden til tættere koordination og erfaringsudveksling mellem tilskudsyderne.

Evaluering af programmer under Klimaministeriet

19. Energistyrelsen har som led i denne opfølgning oplyst, at EUDP, Energinet.dk og Dansk Energi i 2015 fik gennemført en tværgående evaluering af programmerne under Klimaministeriet: EUDP, ForskEL og ELFORSK. Evalueringen dækker perioden 2007-2014 og er gennemført af et uafhængigt konsulentkonsortium. Formålet med den tværgående evaluering var at opgøre resultaterne og effekterne af den samlede programindsats og de enkelte programmets bidrag set i forhold til den overordnede energi- og vækstpolitik.

På baggrund af erfaringerne fra den tværgående evaluering fra 2015 udarbejdede konsulentkonsortiet et notat om elementer til en fremtidig evalueringstilgang for tilskudsyderne under Klimaministeriet. Notatet skal indgå som grundlag for programmernes egne overvejelser om, hvordan programmerne fremadrettet kan evalueres. Det er i den forbindelse aftalt, at de 3 programmer under Klimaministeriet hvert 4. år foretager en tværgående evaluering af programmernes effekter på basis af fælles overvejelser om evalueringstilgangen.

Evaluering af Innovationsfonden

20. Med etableringen af Innovationsfonden i 2014 blev det besluttet, at Innovationsfondens bestyrelse hvert 3. år skal udarbejde en strategi med effektmål. Herudover skal Innovationsfonden koordinere sin bevillingsfunktion med andre relevante offentlige og private bevillingsmyndigheder, herunder regionale myndigheder. Koordineringsforpligtelsen gælder både sammensætningen af virkemidler og temaer samt tilrettelæggelsen af administrationen.

Innovationsfonden har som led i sin strategi udviklet en evalueringsramme med forskellige evalueringstyper rettet mod forskellige tidshorisonter for Innovationsfondens investeringer. Evalueringsrammen er bl.a. baseret på effektmål som beskrevet ovenfor. Innovationsfonden oplyser, at fonden med udgangspunkt i de vedtagne delmål og effektmål på porteføljeniveau løbende vil evaluere effekten af sin indsats.

Tværgående evaluering

21. Klimaministeriet og Uddannelsesministeriet har som opfølgning på Rigsrevisionens beretning fået udarbejdet en uafhængig evaluering af sammenhængen og arbejdsdelingen i energiforskningen på tværs af de 2 ministeriers tilskudsydere. Evalueringen omfatter 2 rapporter: en brugerkortlægning og en sammenhængsanalyse. Bruger- og anvendelseskortlægningen havde til formål at kortlægge virksomhedernes brug af de forskellige støtteordninger og sammenhængene mellem dem. Kortlægningen dannede desuden udgangspunkt for en uddybende kvalitativ undersøgelse af de bagvedliggende årsager til de mønstre og tendenser, der er for brugen af støtteordningerne på tværs af ministerierne. Den kvalitative undersøgelse af sammenhængen mellem tilskudsordningerne til forskning, udvikling og demonstration på energiområdet pegede på en relativt klar arbejdsdeling og koordination på tværs af ordningerne uden uhensigtsmæssige overlap. Styrelsen for Forskning og Innovation og Energistyrelsen har oplyst, at den gennemførte evaluering ikke giver anledning til ændringer i den indbyrdes koordination mellem de 2 ministeriers ordninger.

Energistyrelsen og Styrelsen for Forskning og Innovation oplyser begge i deres redegørelser, at de fremadrettet vil videreføre den tætte koordination med udbydere af de enkelte energiordninger på tværs af ministerier med henblik på at imødegå eventuel usikkerhed om de enkelte støtteorganers profil og indbyrdes rollefordeling.

Vurdering

22. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Klimaministeriet har gennemført og fremover vil gennemføre tværgående evalueringer af tilskudsydernes effekt under ministeriets resort. Rigsrevisionen finder det også tilfredsstillende, at Innovationsfonden har udarbejdet en evalueringsramme med effektmål, der gør det muligt at evaluere effekterne af fondens investeringer. Rigsrevisionen finder det desuden tilfredsstillende, at Klimaministeriet og Uddannelsesministeriet har fået gennemført en fælles evaluering på tværs af statslige tilskudsordninger for forskning, udvikling og demonstration på energiområdet, og at de også fremover vil have fokus på koordination af de enkelte støtteprogrammer. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes.